



tecniche normative

Lara Trucco

Il sistema di elezione degli organi di rappresentanza e di governo dei Comuni della Valle d'Aosta, prima delle modifiche apportate dalla legge n. 18 del 2019

Fino a tempi recenti, il sistema di elezione nei Comuni valdostani ha recato in sé il segno della tendenziale coincidenza dell'organizzazione demografica con quella elettorale, mentre la base legale della potestà legislativa concernente questo livello di rappresentanza e di governo è stata ricompresa nel più generale (e generico) quadro dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» fissato dallo Statuto (art. 2, lett. b)¹. In forza, dunque, di un siffatto fondamento normativo, al legislatore regionale veniva e viene attribuita la potestà di predisporre le norme concernenti l'elezione «del sindaco, del vicesindaco e del consiglio comunale» (v. la l.r. n. 4 del 1995, modif., in partic., dalla l.r. n. 39 del 2009 e dalla l.r. n. 1 del 2015)².

Nel suddetto contesto, agli specifici fini elettorali locali, erano state individuate cinque fasce demografiche, a cui corrispondeva l'attribuzione di un certo numero di seggi consiliari. Precisamente, ai sensi dell'art. 2 della l.r. n. 4 del 1995:

- nei «comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti », il consiglio comunale era composto dal sindaco, dal vicesindaco e:

- 1) da 13 consiglieri nei comuni con popolazione da 1.001 a 3.000 abitanti;
- 2) da 15 consiglieri nei comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti;
- 3) da 17 consiglieri nei comuni con popolazione da 5.001 a 15.000 abitanti;
- 4) da 27 consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; ed invece³

- nei « comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti »

- 5) da 11 consiglieri (ricomprendenti le cariche di sindaco e vice sindaco).

¹ Si osserva, peraltro, che, nella formulazione originaria, la disposizione richiamava solo le “circoscrizioni comunali”: è stata, infatti, la l. cost. n. 2 del 1993 ad integrare del disposto il contenuto, inserendo l'«ordinamento degli enti locali» (art. 1).

² Cfr., *amplius*, in argomento, R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Giuffrè, Milano, 2002, 8 e ss.

³ Per un maggiore approfondimento delle modifiche introdotte dalla l.r. n. 18 del 2019 sul sistema di elezione degli organi di rappresentanza e di governo dei Comuni della Valle d'Aosta si rinvia a P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (curr.), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 99 e ss.



tecniche normative

Al fine, poi, di meglio calibrare il sistema di elezione alla diversa ampiezza demografica delle varie realtà comunali, la l.r. n. 1 del 2015 aveva distinto quattro – *rectius*: tre – fasce demografiche di riferimento – e cioè a dire (v. Tab. 1⁴), i comuni:

- I. sino a mille abitanti,
- II. tra mille e uno e quindici mila e
- III. con più di quindici mila abitanti.

Tab. 1 - Numero di Comuni della Valle d'Aosta con la relativa ampiezza demografica

	Fino a 1.000	Da 1.001 a 15.000	Da 15.001 a 50.000	Oltre 50.000	Totale
Numero di Comuni (v.a.)	42	31	1 (Aosta)	–	74
Numero di Comuni (%)	56,8	41,9	1,4	–	100,0
Popolazione residente (v.a.)	19.231	73.473	34.102	–	126.806
Popolazione residente (%)	15,2	57,9	26,9	–	100,0

Tra le criticità di maggior momento di una tale normativa, vi è stata la differenziazione tra le modalità di elezione – indiretta – dei sindaci e vicesindaci dei Comuni sotto i 1.000 abitanti quella – invece diretta – dei due organi nelle altre due fasce demografiche: diversità che, a quanto è stato di recente riferito, sarebbe “rimasta incompresa per una parte del corpo elettorale”, che l’avrebbe “percepita come una minore opportunità di scelta”⁵. Questo uno degli elementi che ha dato piglio al legislatore valdostano di intervenire a modificare il sistema, tornando, per così dire, «all’antico», col mantenere in piedi solo due fasce demografiche di riferimento – e cioè a dire, rispettivamente, i comuni con popolazione sino a quindici mila abitanti e con più di quindici mila abitanti (in pratica, la sola Aosta) – col riassorbimento della disciplina elettorale della prima fascia da parte della seconda.

⁴ Il grafico si basa sui dati ISTAT disponibili all’ultimo censimento della popolazione.

⁵ V. la relazione di accompagnamento (pag. 1) alla l.r. n. 18 del 2019, recante: “Modificazioni alle leggi regionali 9 febbraio 1995, n. 4 (Disposizioni in materia di elezioni comunali), 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d’Aosta), 30 marzo 2015, n. 4 (Nuove disposizioni in materia di indennità di funzione e gettoni di presenza degli amministratori dei Comuni e delle *Unités des Communes valdôtaines* della Valle d’Aosta) e ad altre leggi regionali in materia di enti locali”.



tecniche normative

Tab. 2 - Popolazione dei Comuni della Valle d'Aosta⁴

	Comune	Popolazione residenti
1.	AOSTA	34.008
2.	Sarre	4.848
3.	Châtillon	4.631
4.	Saint-Vincent	4.582
5.	Quart	4.093
6.	Pont-Saint-Martin	3.683
7.	Saint-Christophe	3.499
8.	Gressan	3.378
9.	Saint-Pierre	3.201
10.	Nus	2.964
11.	Courmayeur	2.738
12.	Verrès	2.633
13.	Donnas	2.501
14.	Charvensod	2.430
15.	Valtournenche	2.291
16.	Morgex	2.112
17.	Aymavilles	2.066
18.	La Salle	2.016
19.	Fénis	1.792
20.	Montjovet	1.756
21.	Gignod	1.737
22.	Pollein	1.539
23.	Issogne	1.373
24.	Ayas	1.360
25.	Cogne	1.351
26.	Saint-Marcel	1.344
27.	Verrayes	1.286
28.	Villeneuve	1.285
29.	Arnad	1.254
30.	Hône	1.145
31.	Pré-Saint-Didier	1.015
32.	Roisin	1.008
33.	Brissogne	960
34.	Chambave	929
35.	Brusson	893
36.	Arvier	870
37.	Gressoney-Saint-Jean	811

38.	Pontey	805
39.	La Thuile	802
40.	Challand-Saint-Anselme	753
41.	Jovençon	727
42.	Champdepraz	717
43.	Introd	645
44.	Valpelline	598
45.	Antey-Saint-André	571
46.	Torgnon	569
47.	Challand-Saint-Victor	555
48.	Doues	509
49.	Etroubles	493
50.	Perloz	467
51.	Gaby	458
52.	Lillianes	447
53.	Fontainemore	429
54.	Champorcher	399
55.	Issime	397
56.	Saint-Denis	375
57.	Saint-Rhémy-en-Bosses	318
58.	Saint-Nicolas	317
59.	Avise	302
60.	Gressoney-La-Trinité	301
61.	Bionaz	225
62.	Emarèse	220
63.	Allein	211
64.	Oyace	207
65.	Saint-Oyen	194
66.	Valgrisenche	190
67.	Pontboset	179
68.	Rhêmes-Saint-Georges	172
69.	Valsavarenche	169
70.	Ollomont	162
71.	Bard	118
72.	La Magdeleine	107
73.	Chamois	97
74.	Rhêmes-Notre-Dame	79

Volendo concentrarci qui (solo) sul sistema previgente, va subito osservato che in tutti i casi (ovvero per tutte e tre le “fasce”) vigeva una formula a doppio turno di voto, basata su di un sistema di voto plurimo preferenziale su liste chiuse (n. 3 preferenze) per l’elezione dei consiglieri comunali⁶. Nello specifico:

⁶ Peraltro, di sicuro interesse, trattandosi di ipotesi rare nel panorama elettorale, erano (e sono a tutt’oggi) le previsioni di *quorum* dei voti e dei votanti. Ed infatti, in tutti i casi in cui fossero state ammesse e votate liste singole, potevano e dovevano “intendersi eletti i candidati alla carica di sindaco e di vicesindaco che avessero riportato un numero di voti validi superiore al 50% dei votanti, purché il numero dei votanti fosse superiore al 50% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune (v., i commi 1 ed 1-*bis* dell’art. 60 della l.r. n. 4 del 1995). Era già stata invece la l.r. n. 39 del 2009 a precisare che, in caso di mancato conseguimento dei suddetti *quorum* – e della conseguente nullità dell’elezione – il Presidente della Regione dovesse nominare “con proprio decreto un Commissario chiamato ad esercitare le funzioni conferitegli con il medesimo provvedimento”, ed a fissare “la data delle nuove elezioni”, da svolgersi “entro sessanta giorni” (art. 60, comma 2, l.r. n. 4 del 1995).



tecniche normative

I. nei quarantadue comuni *sino a mille abitanti* (art. 52-bis), come si è anticipato, gli undici consiglieri comunali venivano eletti a suffragio universale e diretto, demandandosi invece ad una “elezione indiretta” facente capo al consiglio comunale la scelta del sindaco e del vice sindaco.

Quanto alla parte del sistema a «voto diretto», era previsto che alla lista che aveva riportato il maggior numero di voti validi, nel primo o nel secondo turno di votazione, fossero attribuiti i due terzi del numero di seggi di consigliere assegnati al comune (v. supra); qualora, invece, una lista avesse riportato più del settanta per cento dei voti validi, le venivano attribuiti i quattro quinti dei seggi di consigliere assegnati al comune. I restanti seggi venivano ripartiti proporzionalmente (in applicazione del « metodo d’Hondt ») fra le altre liste che avevano ottenuto almeno cinque voti validi. Al secondo turno di votazione si procedeva solo in caso di parità di voti si procede ad un turno di votazione al quale partecipano le due liste che avevano ottenuto il maggior numero di voti validi (in caso di ulteriore parità di voti si procedeva per sorteggio).

Nell’ambito di ciascuna lista i candidati erano proclamati eletti consiglieri comunali secondo l’ordine delle rispettive cifre individuali, là dove la cifra individuale di ciascun candidato era data dalla cifra di lista aumentata dei voti di preferenza.

II. Nei trentuno comuni *con popolazione da 1.001 a 15.000 abitanti* (artt. 53 e 54) l’elezione del sindaco e del vicesindaco avveniva, invece, contestualmente a quella dei consiglieri comunali.

Ciascun elettore aveva diritto di votare per un candidato alla carica di sindaco e per un candidato alla carica di vicesindaco ad esso collegato, segnando il relativo contrassegno. Veniva proclamato eletto alla carica di sindaco il candidato che aveva ottenuto il maggior numero di voti, nonché il candidato alla carica di vicesindaco al medesimo collegato. Solo in caso di parità di voti si procedeva ad un turno di ballottaggio fra i due candidati che avevano ottenuto il maggior numero di voti.

Per l’elezione dei consiglieri, anche qui (v. supra) vigeva un voto multiplo preferenziale su liste chiuse⁷: a ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere venivano attribuiti tanti voti quanti erano i voti conseguiti dai candidati alla carica di sindaco e di vicesindaco alla medesima collegati. Alla lista collegata ai candidati alla carica di sindaco e di vicesindaco che avevano riportato il maggior numero di voti, nel primo o nel secondo turno di votazione, venivano attribuiti i due terzi del numero di seggi di consigliere assegnati al comune (v. supra); mentre i restanti seggi venivano ripartiti proporzionalmente (anche qui, in applicazione del “metodo D’Hondt”) fra le altre liste che avevano ottenuto almeno cinque voti validi.

Nell’ambito, poi, di ogni lista i candidati venivano proclamati eletti consiglieri comunali secondo l’ordine delle rispettive cifre individuali, là dove la cifra individuale di ciascun candidato era data dalla cifra di lista aumentata dei voti di preferenza (a parità di cifra individuale, erano proclamati eletti i candidati che precedevano nell’ordine di lista). Il primo seggio spettante a ciascuna lista di minoranza era attribuito al candidato alla carica di sindaco della lista medesima; mentre il secondo seggio spettante a ciascuna lista di minoranza veniva attribuito al candidato alla carica di vicesindaco della stessa lista. Infine, i restanti seggi spettanti alle liste di minoranza erano attribuiti ai candidati alla carica di consigliere comunale che, nell’ordine, avevano riportato la maggiore cifra individuale nella lista medesima (anche qui, in caso di parità di cifra individuale, erano proclamati eletti i candidati che precedevano nell’ordine di lista).

⁷ In tutti i casi, nel caso di espressione di tre preferenze per i candidati consiglieri, almeno una avrebbe dovuto riguardare candidature di genere diverso, pena l’annullamento dell’ultima preferenza.



tecniche normative

III. Nel (solo) *comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti* (artt. 55-59), infine, il sindaco ed il vicesindaco erano eletti a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del consiglio comunale (v. *supra*).

Ciascun elettore poteva, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di sindaco e di vicesindaco e per una delle liste ad essi collegate, tracciando un (solo) segno sul contrassegno di una lista. Una peculiarità del sistema era data dalla previsione della necessità per essere eletti al primo turno di voto di ottenere la maggioranza assoluta dei voti validi: qualora, poi, nessun candidato alla carica di sindaco e di vicesindaco riuscisse ad ottenere una siffatta maggioranza si procedeva ad un secondo turno elettorale a cui partecipavano i due candidati alla carica di sindaco ed i rispettivi candidati alla carica di vicesindaco che avevano ottenuto al primo turno il maggior numero di voti. Svolto il ballottaggio, erano proclamati eletti, rispettivamente, alle cariche di sindaco e di vicesindaco il “*ticket*” di candidati (del primo turno) che aveva ottenuto il maggior numero di voti validi.

A questo punto, l'attribuzione dei seggi alle liste veniva effettuata sulla base di regole diverse, a seconda che l'elezione del sindaco e del vicesindaco fosse avvenuta al primo o al secondo turno.

Così, nel caso in cui fosse avvenuta al primo turno, alla lista o al gruppo di liste ad essi collegate venivano assegnati i due terzi del numero di seggi di consigliere attribuiti al comune (v. *supra*). Qualora, invece, le stesse avessero attinto ad una percentuale di voti validi superiore ai due terzi, alla lista o al gruppo di liste ad essi collegate sarebbe spettato un numero di seggi in proporzione alla percentuale dei voti validi raggiunta. Anche qui, poi, l'assegnazione dei seggi, per ciascuna lista (di maggioranza e di opposizione), veniva effettuata in ragione di una formula proporzionale (basata sul “metodo D'Hondt”).

Nel caso in cui, invece, si fosse proceduto ad un secondo turno di votazione i seggi di consigliere comunale venivano assegnati, in base ai risultati elettorali conseguiti nel primo turno di votazione, in ragione di due terzi alla lista o al gruppo di liste collegate con i candidati alla carica di sindaco e di vicesindaco vincenti. L'assegnazione dei seggi, per ciascuna lista (di maggioranza e di opposizione), veniva quindi determinata, ancora una volta, in applicazione del “metodo D'Hondt”.

In ambo le ipotesi, venivano quindi proclamati eletti consiglieri comunali i candidati di ciascuna lista secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali (fermo restando che i primi due seggi spettanti a ciascuna lista di minoranza erano attribuiti ai candidati alle cariche di sindaco e di vicesindaco); là dove la cifra individuale di ciascun candidato sarebbe dovuto anche qui (v. *infra*) essere calcolata sulla base della cifra di lista aumentata dei voti di preferenza.

Ebbene, la previsione, in tutte e tre le “fasce elettorali” di riferimento, di “premi di maggioranza” (spec. a seguito del secondo turno di voto) in mancanza della previsione del necessario conseguimento di un qualche *quorum* sembrerebbe porsi in contrasto con quella giurisprudenza costituzionale che invece ne vuole la fissazione (v. Corte cost., [sent. n. 35 del 2017](#)). Tuttavia, deve, al proposito, immediatamente osservarsi come alla possibilità, nelle elezioni degli enti locali, a differenza delle politiche, di elargire seggi premiali a seguito dello svolgimento di turni di ballottaggio anche privi di soglie di voti sia stata data copertura da parte della stessa Consulta. La Corte, infatti, ha chiarito «la *netta diversità*» del quadro costituzionale in cui sono calate le norme elettorali, rispettivamente, di Comuni e Stato, avendosi a che fare, in un caso, con «organi politico-amministrativi» e cioè a dire «il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta» e nell'altro, con l'«elezione delle assemblee



tecniche normative

legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare» (v. la [sent. n. 275 del 2014](#))⁸.
le né tipizzabile.

⁸ Per un primo commento a tale decisione sia consentito rinviare a L. TRUCCO, [Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film \(riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014\)](#), in [Consulta OnLine, Studi, 2015/I](#), 66 ss.